

Editoriaal

OVER FRAMES EN HUN BELEIDSCLAIMS

Ellen Wayenberg¹

Een frame is een raamwerk; het biedt inzicht en perspectief. Maar hoe werkt het precies? In studies over beleid kent het gebruik van frames nu al sinds een kwarteeuw een indrukwekkende expansie. Reden genoeg om hier aan het begin van dit themanummer het verhaal te brengen van frames en hun beleidsclaims doorheen de tijd.

Er was eens ...

Dit verhaal begint na WO II. Er was toen groeiende aandacht voor het bestuderen van de overheid en haar beleid. Initieel gebeurde dit vooral vanuit de Amerikaanse politieke wetenschappen, met Harold LASSWELL en Aaron WILDAVSKY als bekende voortrekkers. Gaandeweg ontwikkelde de 'policy science' zich tot de nog jonge doch al meer eigenstandige discipline van vandaag, en dit niet in het minst omdat in de jaren 1980 en 1990 tal van theoretische denkkaders rond de publieke beleidsvoering zijn ontstaan. Zo is er het welbekende 'Multiple Streams Framework' (MSF), gelanceerd door John KINGDON in 1984 als verklaring van een beleidsidee 'whose time has come' voor agendasetting (BÉLAND & HOWLETT 2016). Daartoe dient zich een 'window of opportunity' te openen en KINGDON conceptualiseerde dit als gevolg van het in elkaar vloeien van (factoren uit) een stroom rond politiek, een tweede rond beleid en een derde rond problemen. Externe events zoals crises of rampen kunnen dat raam mee openen, net als 'policy entrepreneurs' van binnen of buiten de overheid (KINGDON 1984). Op hun beurt zetten Paul SABATIER en Hank C. JENKINS-SMITH net de actoren centraal in beleidsvoering. Hun befaamde 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) uit 1993 identificeert 'belief' als bindmiddel tussen al wie overheidskeuzes mee beïnvloedt in de context van een beleidssubstelsysteem. Zo'n systeem fungeert op grond van relatief stabiele parameters zoals de constitutionele grondslag en fundamentele socioculturele waarden van een bestel, want net die verbinden partijen langdurig met elkaar. Belemmeringen hiertoe erkenden SABATIER en JENKINS-SMITH van meet af aan ook. Zo kunnen wijzigingen in de publieke opinie of aan socio-economische condities het vormen of voortbestaan van coalities blokkeren en dan vaak op veeleer korte termijn (SABATIER & JENKINS-SMITH 1993). In vergelijking met het MSF introduceerde het ACF dus een (sub)systeemdenken dat meerdere beleidsfasen tegelijk omspant en een alternatief bood voor de klassieke en toen nog dominante benadering van beleidsvoering als een proces (WEIBLE *et al.* 2009; WEIBLE & JENKINS-SMITH 2017).

Naast het MSF en het ACF zijn er nog tal van theoretische raamwerken rond publiek beleid ontwikkeld en opgezet. Denk bijvoorbeeld aan het 'Institutional Analysis and Development (IAD)'-framework van Elinor OSTROM *et al.* uit 1994 (OSTROM, GARDNER & WALKER 1994), dat samen met het ACF als springplank fungeerde ter ontwikkeling van een 'Policy Conflict (PCF)'-framework door Christopher WEIBLE en Tanya HEIKKILÄ in 2017 (WEIBLE & HEIKKILÄ 2017). Empirisch bekeken zijn die frameworks steeds stevig afgetoetst en onderbouwd en tot op heden worden ze alom benut. Zo is er Jones' gebruik van het MSF ter verklaring waarom en hoe subnationale overheden in Canada en Australië inspelen op klimaatverandering (JONES 2013) of de toepassing door NIGUSSIE *et al.* van het IAD op publieke grond- en waterbeschermingsactiviteiten in Ethiopië (NIGUSSIE *et al.* 2017).

... tijd voor meer werk ...

In het geval van het MSF, het ACF en het IAD staat hun status als basisframe in de beleidswetenschap dan ook al even buiten kijf. Niettemin lag hun (ver)werking op het vlak van publiek beleid ook geregeld onder vuur. Elk van hen biedt bij toepassing immers wel diepgaand inzicht maar beperkt dit tegelijk ook tot de geponeerde veronderstellingen en assumpties. Meerdere perspectieven of ramen op eenzelfde beleidsgebeuren zetten deze 'policy frameworks' tegelijk niet (genoeg) open, ook al worden ze onderling steeds meer met elkaar verbonden. En precies dat tekort in hun werking maakt hun claims inherent begrenzend voor wie publieke beleidsvoering in essentie wil doorgronden (HOWLETT, McCONNELL & PERL 2016: 66-67). Vooral vanaf begin jaren 1990 groeide dat besef alom. Bekenden onder de beleidswetenschappers, zoals Frank FISCHER en John FORESTER, reageerden expliciet met een oproep tot een 'argumentative turn'. Publiek beleid wordt sociaal geconstrueerd en zij achtten de tijd rijp om de focus in onderzoek meer te leggen op het analyseren van discours, interactie en communicatie rond en over beleid (FISCHER & FORESTER 1993). En zo kwam er nog voor de eeuwwisseling een heel extra werkterrein van het bestuderen van beleidsframes vrij.

Van meet af aan werden frames toen beschouwd als opgebouwd uit feiten, waarden en actie-implicaties ervan (HAJER & LAWS 2009: 257). Hun constellatie werd inherent dan ook steeds erg stevig geacht. Als vroege 'frame-analists' spraken Donald SCHÖN en Martin REIN zelfs van een stalen construct dat voldoende stabiel is om een heel pand te schragen. Hun wijdverspreide idee van een frame als 'cognitief skelet' impliceert regelmaat, maar ook de nodige onwrikbaarheid (SCHÖN & REIN 1994). En op die manier onderscheidt elk frame 'in' van 'out there' en trekt het duidelijke grenzen. Wetenschappers zijn dan ook volop op zoek gegaan naar de (meer) dominante frames in beleidsvoering, zoals bij Allan MULLERs recente analyse van een decennium verkeersmobiliteitsbeleid in het Vlaams Parlement (MULLER 2017). Anderen gebruiken frames veeleer verklarend over hoe er gereedeneerd en geageerd wordt in het complexe dossier rond een wicked issue. Eva WOLF en Wouter VAN DOOREN illustreren dit treffend in geval van de besluitvorming rond de Oosterweelverbinding in Antwerpen (WOLF & VAN DOOREN 2017). Kortom, frameanalyse was de voorbije jaren volop in opmars, zowel in binnen- als buitenland. Met behulp van een waaier aan methodes en technieken tot empirisch onderzoek zijn intussen tal van frames in hun 'real-lifesetting' blootgelegd op uiteenlopende domeinen en niveaus van overheidsoptreden (WAYENBERG 2017). Daarnaast zijn frames meermaals bestudeerd als strategisch sturingsinstrument om anderen te bewegen in hun doen of laten. Zogenaamde 'framing' is dus ook al meer doorgrond, zij het dat er tot vandaag nog altijd veel te leren valt over de onderliggende processen die frames construeren en laten functioneren (GRÜNE-YANOFF 2016).

... in dit themanummer!

Rond frames in beleidsvoering is er de laatste jaren dus heel wat wetenschappelijk werk verzet. Het voorliggende themanummer getuigt daar volop van, en dit met vijf bijdragen over uiteenlopende frames en/of hun beleidsclaims.

Zo analyseert Rianne Dekker (Universiteit Utrecht) in een eerste bijdrage frames op het vlak van lokaal integratiebeleid in Antwerpen en Rotterdam. Haar uitgebreide documentenanalyse en interviews weerleggen de basisveronderstelling over frames als coherente constructen. De gangbare integratieframes bleken in de praktijk immers veeleer ambigu van aard. Hun probleemdefinitie en oplossing sloten vaak niet naadloos op mekaar aan, waardoor beleid ontrafeld wordt als temporeel aangestuurd vanuit meerdere frames tegelijk.

Ellen Wayenberg (Universiteit Gent), Trui Steen (Katholieke Universiteit Leuven) en Charlotte Van Dijk (Katholieke Universiteit Leuven) bevestigen dit op hun beurt met data uit een onderzoek naar vrijwill-

lige gemeentefusies in Vlaanderen. Via een uitgebreid stellingenonderzoek kregen zij inzicht in de argumenten waarmee burgemeesters, schepenen en secretarissen uit acht fuserende gemeenten deze ingrijpende hervorming naar eigen zeggen het best kunnen uitleggen. De dominante redenen daartoe betreffen vooral effecten van de fusie op vlak van lokale dienstverlening (zoals ter verbetering van de professionaliteit ervan en het creëren van extra kansen ertoe) en de vervulde voorwaarden tot fusie in de gemeentelijke politiek (zoals een brede meerderheid en draagvlak bij de burgers). En daarom wijzen de auteurs twee dominante perspectieven of masters aan onder de vier fusieframes waarvan sprake in de tweede bijdrage.

In een derde artikel belichten Willem Joris (Katholieke Universiteit Leuven), Rozane De Cock (Katholieke Universiteit Leuven), Stefan Mertens (Katholieke Universiteit Leuven), Valérie Mistiaen (Université Libre de Bruxelles), Ebba Sundin (Halmstad University), Lutgard Lams (Katholieke Universiteit Leuven) en Leen d'Haenens (Katholieke Universiteit Leuven) de media, die een onmiskenbare rol spelen in de framing rond wicked issues, zoals de vluchtelingenstroom van de voorbije jaren. Vanuit een kwantitatieve inhoudsanalyse tonen ze aan dat België, op conto van Vlaanderen, hier veel negatiever rond berichtte dan Zweden. Samen onderstrepen ze expliciet het belang om de vluchtelingen zelf meer stem te geven in het nieuws als opstap naar de verdere beeldvorming errond.

Naast media staan ook academische experts bekend als 'framemakers'. Wetenschappelijke framing is een realiteit die Claire Dupont (Universiteit Gent) en Lianne Groen (United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability) nauwgezet onder de loep nemen in een vierde bijdrage. Met het Europese klimaatbeleid als case beschrijven ze hoe die framing de beleidsontwikkeling initieel wel domineerde, maar gaandeweg aan terrein verloor. Ze besluiten met duidelijke aanbevelingen op het vlak van wetenschapscommunicatie naar de beleidsmakers.

Communicatie is ook een essentieel aandachtspunt voor de Vlaamse overheid. Hierover weiden Dries Verlet (Statistiek Vlaanderen) en Leontien Demeyere (Departement Kanselarij en Bestuur, Vlaamse overheid) uit in de vijfde bijdrage aan dit themanummer. Op grond van de tevredenheidsbarometer analyseren ze hierin uitgebreid welk beeld verschillende doelgroepen hebben van de Vlaamse administratie, hun onderlinge verschillen en evoluties doorheen de tijd.

Een goed vertelsel is pas uit na een stevig slot met een passende wijsheid en impliciete moraal. Dit themanummer sluit dan ook af met lessen die vandaag kunnen worden getrokken over frames en hun beleidsclaims. Gaat hun realiteitsfase ongebreideld door of dient er zich al een nieuwe ontwikkeling aan voor wie frames analyseert? Met een korte epiloog eindigt ons verhaal.

Referenties

BÉLAND, D. & HOWLETT, M. (2016). "The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis". In *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18 (3), 221-227, doi: <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1174410>.

FISHER, F. & FORESTER, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham-London, Duke University Press.

JONES, S. (2013). "Flirting with climate change: A comparative policy analysis of subnational governments in Canada and Australia". In *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16 (5), 424-44, doi: <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.942570>.

GRÜNE-YANOFF, T. (2016). "Chapter 8: Framing". In HANSSON, S.O. & HADORN, G.H. (eds.). *The argumentative turn in policy analysis: Reasoning about uncertainty*. New York: Springer, 189-215, doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-30549-3_8.

HAJER, M. & LAWS, D. (2009). "Chapter 12: Ordering through discourse". In MORAN, M., REIN, M. & GOODIN, R.E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 251-268, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0012>.

HOWLETT, M., McCONNELL, A. & PERL, A. (2016). "Moving policy theory forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition frameworks to Policy Cycle models of analysis". In *Australian Journal of Public Administration: Research and Evaluation*, 76 (1), 65-79, doi: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12191>.

KINGDON, J.W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.

MULLER, A. (2017). *Measuring policy conflict. A decade of disputes over traffic mobility in the Flemish Parliament (2004-2014)*. Ph.D.diss., Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

NIGUSSIE, Z., TSUNEKAWA, A., NIGUSSIE, H., ADGO, E., COCHRANE, L., FLOQUET, A. & ABELE, S. (2017). "Applying Ostrom's institutional analysis and development framework to soil and water conservation activities in north-western Ethiopia". In *Land Use Policy*, 71, 1-10, doi: <https://doi.org/10.1080/13876988.2014.942570>.

SCHÖN, D.A. & REIN, M. (1994). *Frame reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.

OSTROM, E., GARDNER, R. & WALKER, J. (1994). *Rules, games and common-pool resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

WAYENBERG, E. (2017). "Framing en beleid. Over waarheden maken, kraken en aan elkaar haken". In *Beleidsonderzoek online*, september, doi: <https://doi.org/10.5553/BO/221335502017000008001>.

WEIBLE, C.M. & HEIKKILA, T. (2017). "Policy conflict framework". In *Policy Sciences*, 50 (1), 23-40, doi: <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9280-6>.

WEIBLE, C.M. & JENKINS-SMITH, H.C. (2017). "Chapter 2: The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues". In PETERS, B.G. & ZITTOUN, P. (eds.). *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, controversies and perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 15-34, doi: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4>.

WEIBLE, C.M., SABATIER, P.A. & McQUEEN, K. (2009). "Themes and

Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework". In *The Policy Studies Journal*, 37 (1), 121-140, doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299>.

WOLF, E. & VAN DOOREN, W. (2017). *De waarde van weerstand. Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Kalmthout: Pelckmans Pro, ISBN 978-94-6337-085-1.

EINDNOOT

- ¹ Ellen Wayenberg is professor aan de Vakgroep Publieke Governance, Management en Financiën van de Faculteit Economie en Bedrijfskunde aan de Universiteit Gent. Ze specialiseert zich in publiek beleid en bestuur met een bijzondere aandacht voor beleidsanalyse en -evaluatie, lokale besturen en multi-level governance. Contact: ellen.wayenberg@ugent.be.